

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

137 sesión (27 de febrero – 24 de marzo de 2023)

Informe Alternativo elaborado por:

Organización Regional AIDSESP Ucayali – ORAU

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S

Perú, enero de 2023

ÍNDICE

1. Presentación de las organizaciones.
2. Introducción a partir del contexto peruano.
3. Avances en Perú en la implementación de derechos contenidos en el pacto internacional de derechos civiles y políticos.
 - a. *Artículo 1: sobre el derecho de libre determinación y la garantía y ejercicio del consentimiento previo, libre e informado.*
 - b. *Artículo 1: sobre el derecho de libre determinación y la garantía y ejercicio del derecho al territorio.*
 - c. *Artículo 6: relacionados con el derecho a la vida de las personas defensoras ambientales y los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.*
4. Conclusiones.
5. Preguntas.

1. Presentación de las organizaciones.

La **Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU)** es una organización de tercer nivel dentro de la estructura del movimiento indígena amazónico; tiene como finalidad representar y promover el desarrollo económico, social, político y cultural, y representa a 15 pueblos indígenas y 13 bases federativas. Fue fundada el 30 de junio de 1999 y tiene como objetivos defender los derechos colectivos, el territorio, la biodiversidad, la libre determinación, la educación intercultural bilingüe (EIB), así como la salud intercultural, a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, y todos aquellos otros derechos reconocidos en el ámbito internacional y nacional orientados a mejorar el nivel de vida de los pueblos indígenas que lo conforman. En los últimos años, las regiones de Ucayali y de Huánuco, en donde se encuentran las bases de ORAU han sufrido el incremento de actividades ilegales, y con ello las amenazas a sus derechos. Así, ORAU se ha venido constituyendo en un referente de la protección de los derechos de los y las defensoras ambientales.

Página web: <https://www.orau.org.pe/>

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) es una organización civil sin fines de lucro que desde sus inicios, en el año 2004, ha realizado acciones para contribuir al desarrollo del país a partir del manejo y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y la gestión del ambiente en la Amazonía. Se enfoca en política y legislación ambiental, bosques, pueblos indígenas, inversiones en infraestructura y extractivas, cambio climático, y buena gobernanza, entre otros. Además, articula e integra la escala nacional con la escala local y la escala internacional a través de tres enfoques transversales: Sostenibilidad, Gobernanza y Derechos Humanos.

Página web: <https://dar.org.pe/>

2. Introducción a partir del contexto peruano.

El Perú, según datos del Ministerio de Cultura, identifica a 55 pueblos indígenas, de ellos, el 80% se encuentran en las regiones amazónicas del país. La mayor extensión de áreas naturales protegidas y de corredores de biodiversidad también se encuentran en la Amazonía, en su mayoría, colindando con territorios indígenas. Además, los proyectos y expectativas más importantes de exploración y explotación en el sector hidrocarburos (petróleo y gas) también se encuentran en la Amazonía y sobre territorios indígenas. Estas superposiciones, y la mirada centralista que ha tenido el desarrollo del Estado en el Perú, han generado hegemonicamente una mirada de la Amazonía como un espacio vacío y despensa de recursos. Así, en lo que representa cerca del 40% de la superficie del país, no ha existido una estrategia priorizada para fortalecer su presencia, lo que ha profundizado un imaginario de aislamiento, de que la Amazonía no está conectada. Todo ello, a pesar de que la Amazonía juega un rol fundamental en la permanencia de todo tipo de vida sobre el planeta, y que su rol frente al cambio climático es vital. De hecho, es esa misma ciencia la que ha demostrado que son los territorios indígenas quienes poseen las mejores condiciones y capacidades para proteger los bosques.

En el contexto de la pandemia por la COVID-19, estos elementos profundizaron la vulnerabilidad de las poblaciones indígenas amazónicas. De esta forma, la solución desde el Gobierno, fue una serie de políticas de reactivación económica enfocadas en actividades extractivas como generador de renta, y en la promoción de proyectos de infraestructura como dinamizador de la economía. Sin una presencia del Estado activa por el repliegue pandémico, sin una tradición de articulación de la Amazonía con las autoridades estatales, el desenlace era evidente. Las iniciativas de infraestructura se articularon a las expectativas de migrantes (colonos) por nuevas tierras para la agricultura, pero también se articularon a las actividades ilegales. Así, según datos de DEVIDA en setiembre de 2022, se han incrementado los cultivos ilegales llegando a la cifra de 80 mil hectáreas. La frontera de la minería ilegal ha ampliado su alcance en la Amazonía, en departamentos como Loreto (cuenca de los ríos Nanay y Napo), en Amazonas (río Santiago), en Huánuco y Ucayali.

Todo ello ha incrementado, no solo la presión extractiva, sino, sobre todo, las amenazas hacia quienes se oponen a estas actividades. De esta forma, Ucayali y Huánuco se han convertido en el foco de la violencia contra los y las defensoras ambientales, en su mayoría indígenas. Solo durante los años 2020 y 2022 han perdido la vida 12 líderes indígenas a causa de disputas territoriales asociadas al crecimiento de las actividades ilegales.

Frente a estos escenarios, los pueblos indígenas en diferentes partes del mundo vienen apostando por la recuperación de sus territorios en el marco del derecho a la libre determinación. En la Amazonía, experiencias denominadas protocolos autónomos de consulta previa, señalan un camino para plantear cómo quieren que se aplique el derecho a la consulta, desde sus cosmovisiones, como herramienta para proteger sus territorios. En el Perú, frente al fracaso de las políticas de saneamiento físico legal para la titulación por comunidades nativas, y de los proyectos de titulación vinculados a fondos climáticos, los pueblos vienen exigiendo mayor libre determinación. Así, vienen avanzando las iniciativas de los gobiernos territoriales autónomos indígenas como alternativa para la reconstrucción de los denominados territorios ancestrales o integrales. Esto representa, no solo un desafío normativo, sino, uno de carácter político, que debe abrir puentes para la resignificación del concepto de territorialidad, y por ende, del derecho al territorio colectivo de los pueblos indígenas, y de su relación con el Estado.

Por ello, presentamos un breve análisis sobre la implementación de los derechos a la libre determinación, el territorio colectivo, y a la vida. De manera específica los vinculados a los artículos 1 sobre el derecho de libre determinación y la garantía y ejercicio del consentimiento previo, libre e informado. En esa misma línea, en el mismo artículo 1 sobre el derecho de libre determinación y la garantía y ejercicio del derecho al territorio. Y finalmente, los vinculados al artículo 6 relacionado con el derecho a la vida de las personas defensoras ambientales y los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

Esperamos con este informe generar recomendaciones específicas para que el Gobierno del Perú pueda fortalecer su rectoría en materia de derechos indígenas. Esto, teniendo en cuenta la importancia que ello presenta para todo el país y la región.

3. Avances en Perú en la implementación de derechos contenidos en el pacto internacional de derechos civiles y políticos.

- a. *Artículo 1 sobre el derecho de libre determinación y la garantía y ejercicio del consentimiento previo, libre e informado.*

Sobre la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.

Como se ha señalado en organismos regionales de derechos humanos de los que el Perú es parte, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un elemento constitutivo del derecho a la libre determinación indígena es la consulta previa, libre, informada y de buena fe¹. Sobre ello, en sus observaciones generales el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) señaló que “los Estados partes deben respetar también el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los aspectos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos”.²

De igual manera señala como parte de las obligaciones básicas de los Estados “permitir y promover la participación de personas pertenecientes a minorías, pueblos indígenas u otras comunidades en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que les conciernan. En particular, los Estados partes deben obtener su consentimiento previo libre e informado cuando corra peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente aquellos asociados con su forma de vida y expresión cultural”.³ Sin embargo, el Perú se encuentra aún lejos de garantizar de manera plena la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

El país cuenta con una ley de consulta previa promulgada en el año 2011 (Ley 29785) y reglamentada⁴ en el año 2012. Desde entonces se han realizado más de 80 procesos de consulta previa, 70 de ellos concluidos⁵. En su mayoría, estos procesos se han realizado para someter a consulta medidas administrativas vinculadas a proyectos de minería e hidrocarburos. Esto ha instalado una narrativa que posiciona a la consulta previa sólo como un mecanismo para otorgar derechos de aprovechamiento de recursos naturales sobre territorios indígenas. Así, se debilita el poder garantizar plenamente la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas. A lo largo de los 10 años que lleva el reglamento de la Ley de Consulta Previa, si bien se reconoce como un avance el marco legal existente, y los procesos implementados, es necesario identificar los puntos críticos que pueden ayudar a acercarnos a una implementación plena y de acuerdo a los estándares internacionales de consentimiento y consulta previa. En primer lugar, podemos mencionar el hecho de que no existe un mecanismo de consulta de medidas legislativas dictadas por el Congreso de la República, por lo que las leyes que pueden afectar a los pueblos indígenas y PIACI se han venido aprobando sin una consulta previa, tratándose en su mayoría, en los últimos años, de proyectos sobre infraestructura vial. Ninguno de los

¹ CIDH. (2021). Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>

² Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2009). Observación General N° 21.

³ Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2009). Observación General N° 21.

⁴ Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 3 de abril de 2012.

⁵ Ministerio de Cultura: Procesos de consulta previa. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso>

proyectos de ley que buscaron regular la consulta legislativa fueron aprobados hasta ahora, en 10 años de desarrollo normativo.

Además, hasta hace poco el reglamento de la ley 29785 excluía la realización de la consulta previa cuando se trataba de servicios públicos (construcción y mejoramiento de infraestructura vial, salud, educación, entre otros) mediante su Decimoquinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final y mediante la Resolución Viceministerial N° 013-2016-VMI-MC. Estas restricciones normativas quedaron anuladas con efecto retroactivo con la publicación de la Sentencia A.P. 29126-2018⁶ en el año 2022 emitida por la Corte Suprema como resultado de un proceso judicial liderado por organizaciones indígenas como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) con el apoyo de DAR y otras organizaciones de la sociedad civil. Esta sentencia, no solo corrige el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, sino que subraya la responsabilidad del Estado por respetar 14 estándares internacionales de consulta previa. Uno de ellos, insta al Estado a reglamentar la consulta previa legislativa.

Sin embargo, cabe señalar que la sentencia demoró un año en ser publicada en el diario oficial El Peruano. Si bien, se contaba con la sentencia emitida por las autoridades judiciales en enero de 2021, esta estuvo sujeta a una medida de aclaración planteada por el Ministerio de Cultura, bajo la que se solicitaba claridad sobre las implicancias y alcances de la retroactividad expresada en la sentencia. Dicha controversia fue resuelta en noviembre de 2021, señalando que la retroactividad no solo se refiere a la fecha de emisión de esta sentencia, sino a la emisión del Reglamento de la Ley de Consulta, 10 años antes en 2012. Así mismo, aún se tiene pendiente el reto de la aplicación de esta sentencia en procesos de consulta previa sobre medidas administrativas vinculadas a servicios públicos. Otro desafío es, que al representar una modificación sustancial del marco normativo ya que incluye 14 estándares internacionales de consulta como obligación del Estado, es urgente que se promueva la difusión de la sentencia, Con ello, no solo alcanzar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, sino que alcance de manera pedagógica a funcionarios y agentes de justicia, en pro de fortalecer el derecho a la consulta en el Perú y su relación con el Convenio 169 ratificado por el Perú en 1993 y vigente desde 1995.

Otra limitación identificada para con el seguimiento y el cumplimiento de los acuerdos derivados de las actas de consulta previa. Según el propio Ministerio de Cultura, hasta el año 2022 solo se habían cumplido con el 20% de las actas de consulta previa. Esto representa un serio inconveniente para la legitimidad de los procesos, ya que generan desconfianza e incertidumbre. Además, se genera la percepción de que no existe voluntad por parte del Estado para cumplir con los resultados del proceso, y que solo se prioriza la firma del acta. Así, aún faltan elementos para contar con una base de datos pública actualizada sobre los acuerdos de consulta previa para que la ciudadanía, los pueblos indígenas y la sociedad civil puedan hacer el adecuado seguimiento de su cumplimiento de manera transparente. Es necesario contar con mecanismos participativos y pedagógicos que ayuden a tener criterios claros para señalar cuándo los acuerdos se cumplen y cuando no, y también medir su calidad.

En los 10 años de procesos de consulta previa a los pueblos indígenas, es necesario llamar a una evaluación del marco normativo, e incorporar, sobre todo, los aprendizajes de los

⁶ Sentencia A.P. N° 29126-2018. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de enero del 2022.

pueblos indígenas. En ese sentido, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, obliga a los Estado a incluir sus expectativas y propuestas en la implementación de sus derechos. Así, organizaciones indígenas amazónicas como la Organización Regional AIDSEP Ucayali - ORAU, la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente - ORPIO, han trabajado en la elaboración de protocolos de consulta previa, como herramientas para fortalecer la implementación del derecho. En el marco de la revisión y evaluación de marco normativo resulta urgente contar con mecanismos que permitan incluir estas propuestas indígenas y reconocerlas desde el Estado.

El avance de los protocolos autónomos de consulta previa en los países amazónicos, como Brasil, tiene ya una larga trayectoria. No obstante, es un debate y experiencia reciente en Perú, y la apuesta no pasa por reemplazar el Reglamento de la Ley de Consulta existente. El objetivo es que desde sus cosmovisiones, particularidades culturales, en suma, que desde su libre determinación, vienen construyendo criterios para implementar el derecho a la consulta. Por ejemplo, contar con sabios y sabias indígenas para la elaboración de los planes de consulta (incluidos en el Reglamento de la Ley), o incrementar los momentos de debate interno entre los pueblos indígenas, como parte de reconocer sus formas propias de toma de acuerdos y consensos. Finalmente, las propuestas de protocolos, en el Perú, vienen emergiendo con dos criterios: el primero vinculado a que exista una preparación permanente sobre el derecho a la consulta que ayude a tener mecanismos participativos en el diseño y planificación de los casos de consulta previa. Y un segundo criterio, vinculado a la etapa post consulta, que garantice un seguimiento, participativo e intercultural, en el cumplimiento de los acuerdos de consulta previa.

b. Artículo 1 sobre el derecho de libre determinación y la garantía y ejercicio del derecho al territorio.

Sobre el no reconocimiento de los gobiernos autónomos

Los instrumentos y jurisprudencia internacional de derechos de los pueblos indígenas han reconocido que el derecho al territorio de los pueblos indígenas es un derecho preexistente al Estado. Pues, para los pueblos indígenas, el territorio que ocupan es suyo por herencia ancestral. La forma como usan su territorio y la manera cómo controlan sus espacios territoriales es con frecuencia muy distinta a la de la cultura occidental. A pesar de las imposiciones, ha sido ocupado y defendido por generaciones pasadas, y se espera que también continúen las venideras. Se trata así de la base territorial que permite el ejercicio de la libre determinación⁷, y que tiene como principal característica, la gestión colectiva del territorio.

En ese sentido, el derecho a la libre determinación no solamente supone el reconocimiento de la propiedad colectiva, sino que también implica el derecho de auto gestionar o auto gobernar sus territorios, a través de sus autoridades propias. El derecho a la autonomía o al autogobierno fue expresamente reconocido por los Estados americanos en el artículo XXI de la Declaración Americana sobre pueblos indígenas y por la comunidad internacional en

⁷ Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

general, en el artículo 4 de la Declaración ONU sobre pueblos indígenas. El ejercicio de la gobernanza territorial es una de las expresiones más relevantes de la libre determinación indígena. Esto supone el reconocimiento de los sistemas de gobierno propio que asumen el control, manejo y administración del territorio ancestral o tradicional.

La gobernanza territorial abarca la determinación del tipo de titularidad con que van a ejercer sus derechos territoriales, con base en el derecho propio. En el Perú, uno de los principales problemas es que existen casos en los que la titulación no refleja la concepción propia del territorio, al otorgar el Estado títulos de propiedad por comunidades, pueden quedar excluidas áreas fundamentales para la vida de los pueblos. Las comunidades se reducen así a fracciones o islas territoriales que desvinculan a los pueblos indígenas de su relación integral con el territorio tradicional, y dificultan seriamente el ejercicio de las autonomías.

Conforme han señalado la Comisión IDH y la Corte IDH, el derecho territorial de los pueblos indígenas y tribales procede de la posesión continuada del territorio y no de su legalización por el procedimiento de titulación. Es por ello, que este derecho no está sujeto al previo reconocimiento estatal, ya que se trata de un derecho ya consagrado y en pleno ejercicio que el Estado está obligado a consolidar mediante un procedimiento de reconocimiento legal. Tanto la propiedad comunal que el Estado ha legalizado, como la posesión ancestral adquirida debido a su propiedad tradicional y uso actual, comprenden un solo espacio territorial que les ha pertenecido desde tiempos inmemoriales.

El artículo 89 de la Constitución del Perú, reconoce que las “comunidades campesinas y nativas” son autónomas en su organización, en el uso y disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo. Cabe señalar que el reconocimiento de la personería jurídica solo se da a través de las figuras de comunidades campesinas y nativas lo que no comprende el concepto de pueblos por lo que aún no se reconoce la personería de aquellos pueblos o naciones indígenas que quieren ser reconocidos como tales. Sin embargo, existen ya experiencias como la de la Nación Wampís, que en noviembre de 2015, se autoproclamó como nación y promulgó su Estatuto de Gobierno Territorial Autónomo, esto en el marco de consolidar su territorio ancestral y autonomía debido a las limitaciones de la legislación nacional que, se limita a la titulación individualizada bajo la figura de comunidades nativas.

En la amazonía del Perú, en este momento, existen más de 15 iniciativas de Gobiernos Territoriales Autónomos Indígenas. El punto principal de esta constitución, es la recomposición del territorio ancestral indígena. Esto se sujeta reconocer como parte de un territorio ancestral, no solo a las comunidades tituladas, sino, a los lugares de origen, a las zonas sagradas o donde descansan los ancestros, o las zonas de aprovechamiento de caza y pesca, que por lo general no están incluidas en la titulación por comunidades. Estas iniciativas vienen generando una serie de propuestas sobre cómo quieren relacionarse con el Estado y sus autoridades. La principal pasa por generar un debate técnico legal que permita identificar un camino para el reconocimiento no solo de los territorios ancestrales, sino, de los Gobiernos Autónomos como sujetos. En ese sentido, el llamado a velar por el ejercicio del derecho a las autonomías que poseen los pueblos indígenas, y el llamado al Estado a aperturar los canales de diálogo intercultural, necesarios para este fin.

Sobre la demanda territorial indígena pendiente y los préstamos para titulación

Al 2017, a nivel nacional, conforme a cifras recabadas por la Defensoría del Pueblo del Perú, 1139 comunidades campesinas se encuentran pendientes de titulación. En el caso de las comunidades nativas, aún 631 esperan ser tituladas. Asimismo, respecto de las que cuentan con título de propiedad, el 61.5% de comunidades campesinas carece de georeferenciación; mientras que las comunidades nativas ascienden al 93.3%. Ello ha ocasionado diversos conflictos con colonos (migrantes), entes estatales y entes privados que desarrollan actividades económicas formales e informales, cuyos intereses entran en tensión con las comunidades que esperan gozar de certeza sobre sus derechos⁸.

Una preocupación permanente para la atención del reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas es la dotación de los recursos presupuestales necesarios para cerrar la brecha histórica que las afecta. Ante la falta de recursos y el asesinato de cuatro miembros de la comunidad nativa Alto Tamaya Saweto, quienes esperaron por 12 años la titulación de sus tierras, graves hechos que conmocionaron al país y a la comunidad internacional, el Estado comprometió recursos de la cooperación y del Gobierno Central para atender esta carencia, a fin de incrementar significativamente el número de comunidades reconocidas y tituladas. Al 2017, se habían comprometido alrededor de 500 millones de soles para el reconocimiento y la titulación de comunidades campesinas y nativas. Estos recursos han sido destinados al reconocimiento y titulación de comunidades nativas en nueve regiones del país (Amazonas, Cusco, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali)⁹

De manera específica, el Estado peruano entre 2011-2020 se comprometió a titular 719 comunidades. Todas estas en el marco de proyectos vinculados a fondos climáticos, a préstamos y otras fuentes. Sin embargo, solo se logró titular 147 comunidades, lo que representa el 20 % de la meta total¹⁰. Eso representa un grave problema en la gestión de la tierra, teniendo en cuenta el incremento de actividades ilegales, y las consecuencias de la pandemia por la COVID-19, que incrementan las brechas de acceso a servicios. Por ello, es clave que se recomiende al Gobierno Peruano la revisión de sus metas de saneamiento físico legal, se transparente los fondos disponibles, y se generen espacios de carácter permanente con los pueblos indígenas para avanzar participativamente en el cierre de la brecha por demanda de titulación.

- c. *Artículos 6 relacionado con el derecho a la vida de las personas defensoras ambientales y los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.*

En su interpretación del artículo 6 del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos ha indicado que la expresión “el derecho a la vida es inherente a la persona humana” no puede ser

⁸ Defensoría del Pueblo (2018). El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas.

⁹ Defensoría del Pueblo (2018). El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas.

¹⁰ Ver: <https://dar.org.pe/dar-presento-estudio-sobre-la-situacion-de-la-titulacion-de-tierras-de-comunidades-nativas-financiado-con-fondos-de-cooperacion-internacional-y-publicos-2/>

entendido en un sentido restrictivo de “no hacer”, sino que involucra acciones positivas orientadas a evitar condiciones de existencia que priven o limiten este derecho¹¹. Esta dimensión positiva abarca también los medios de supervivencia, tales como los espacios territoriales habitados y la paz y sostenibilidad de los mismos.

Sobre las personas defensoras ambientales

El Estado peruano bajo el marco de su Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021¹², liderado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), ha desarrollado herramientas orientadas a la protección de las personas defensoras de derechos humanos (PDDH), tales como el Protocolo para garantizar la protección de PPDDH¹³, el Registro sobre situaciones de riesgo en contra de PDDH, y el Mecanismo Intersectorial para la protección de PDDH¹⁴. El enfoque que se ha priorizado es el de prevención, protección y acceso a la justicia a través de la coordinación entre 9 sectores del Poder Ejecutivo, encabezados por el MINJUSDH: Ministerio del Interior, Cultura, Ambiente, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Energía y Minas, Desarrollo Agrario y Riego, Relaciones Exteriores, y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)

Pese a ello, desde organizaciones indígenas como ORAU e instituciones de sociedad civil como DAR, se viene denunciando las limitaciones en la coordinación de las referidas entidades, la falta de efectividad de las medidas de protección, en medio de un contexto latente de violencia en territorios indígenas en las regiones de Ucayali y Huánuco, que se encuentran relacionadas con actividades ilícitas y proyectos de infraestructura vial que las potencian, en desmedro de la biodiversidad, y de la tranquilidad y vida de distintos líderes y lideresas, e integrantes de las comunidades, quienes son azuzados para evitar denunciar la presencia de invasores en sus territorios.

Las consecuencias de una herramienta estatal con poca utilidad en la práctica preocupan a las organizaciones que suscriben este informe, sobretodo considerando la oleada de violencia en territorios indígenas. El propio registro sobre situaciones de riesgo manejado por el MINJUSDH, hasta noviembre de 2022, da cuenta de 101 situaciones de riesgo que involucran a 288 personas defensoras, de las cuales, el mayor número (33) corresponden a defensores/as indígenas de la región Ucayali.

¹¹ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos (1982). Observación General N° 6, 16° período de sesiones.

¹² Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 1 de febrero de 2018.

¹³ Resolución Ministerial N° 059-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 27 de abril de 2019.

¹⁴ Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de abril de 2021.

Más allá de la alarma que representa esta situación para las personas defensoras, resulta preocupante el subregistro de casos, tal y como lo demuestra un estudio de ORAU, DAR y PROPURUS¹⁵ que, con cifras actualizadas hasta enero de 2022, señala que existen al menos 113 comunidades en toda la región Ucayali cuyas tierras o bosques están en riesgo y que hay al menos una persona que se opone o trabaja concretamente en reducir o eliminar dicha amenaza. Asumiendo que estas personas se encuentran realizando acciones de defensa de derechos colectivos, el número de defensores que requeriría ser incorporado al Registro Nacional sobre situaciones de riesgo es de 80 nuevos miembros, casi el triple de la cifra oficial.

El mismo informe también señala que existe un patrón en el que mientras una comunidad se encuentra en proceso de saneamiento, las autoridades regionales otorgan títulos individuales en espacios que se superponen, o simplemente terceros llegan a la fuerza y haciendo uso de la violencia se posesionan del territorio comunal. Esto muchas veces cuenta con la participación de redes de crimen organizado que involucran a autoridades regionales, y explica el incremento en las cifras de deforestación asociada a actividades ilícitas como el cultivo ilícito de hoja de coca de la red del narcotráfico, favorecidas con el otorgamiento de títulos individuales a favor de colonos, o la inacción ante invasiones de traficantes de tierras en territorio de comunidades nativas. Así, se da cuenta de 56 pistas de aterrizaje clandestinas, 7 más que el 2020, con una mayor concentración en la zona sur de Ucayali, especialmente en la provincia de Atalaya, lo que se habría materializado en la pérdida de aproximadamente 7,432.96 hectáreas a consecuencia del narcotráfico.

Lo anterior deja a relucir que las presiones sobre los territorios de los pueblos indígenas son cada vez mayores, y que esto condiciona la supervivencia de sus integrantes. Asimismo, si bien la creación de un mecanismo intersectorial que busque la articulación de 9 sectores del Poder Ejecutivo es un avance, resulta insuficiente si no cuenta con presupuesto adecuado para su implementación, así como si los funcionarios a cargo no se encuentran lo suficientemente concientizados con relación a su importancia, como lo refleja la limitada intervención del Ministerio del Interior, que coordina con la Policía Nacional, cuando se identifica alguna amenaza o en la propia aprobación de un Protocolo de Actuación que oriente su trabajo en la implementación de medidas de protección o urgente protección aprobadas por el MINJUSDH¹⁶.

¹⁵ ORAU, DAR y PROPURUS (2022). *Situación de los Defensores Indígenas en Ucayali*. Informe Final. Disponible en el siguiente enlace: <https://repositorio.dar.org.pe/handle/20.500.13095/196?show=full>

¹⁶ La Segunda Disposición Complementaria Final del Mecanismo Intersectorial (Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, fijó un plazo de 30 días hábiles desde su publicación oficial para que se apruebe el referido protocolo de

Finalmente, dos aspectos que no deben perderse de vista tienen que ver, por un lado, con el hecho de que la supervivencia de los pueblos indígenas está íntimamente relacionada con la seguridad que tengan sobre sus territorios, por lo tanto, la garantía de sus derechos básicos va de la mano con asegurar la protección de la dimensión colectiva. De otro lado, con relación a la creciente presencia de actividades ilícitas, es importante que adopten medidas ante la existencia de organizaciones criminales que involucran autoridades regionales que otorgan permisos a terceros que invaden los territorios indígenas. Al respecto, se requiere voluntad política que se refleje en mayor presupuesto para los equipos de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y Crimen Organizado, sensibilización y fortalecimiento de capacidades de autoridades judiciales y efectivos policiales. Asimismo, es necesaria una fiscalización efectiva por parte de la Contraloría General de la República hacia las autoridades regionales y del Ministerio de Desarrollo Agrario con relación a la ejecución de los fondos destinados para el saneamiento físico-legal de las comunidades nativas, el cual claramente ha fracasado tras no cumplir con sus metas.

Sobre los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI)

Los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial habitan y se desplazan en las regiones de Cusco, Loreto, Ucayali, Huánuco y Madre de Dios. Según el Ministerio de Cultura, son aproximadamente 7,000 personas, y las principales amenazas a su supervivencia se encuentran relacionadas con el contacto con agentes externos, según ha señalado la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁷. Dado que tienen una alta situación de vulnerabilidad, principalmente inmunológica. Según la antropóloga Beatriz Huertas: “las poblaciones indígenas que en el pasado han sido sensibles a enfermedades virales exógenas, requerirían de tres a cinco generaciones (90 a 150 años) para estabilizar su respuesta ante determinado agente infeccioso”¹⁸.

La entidad estatal encargada de su protección es el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, que cuenta con una Dirección PIACI en su estructura orgánica, y que es parte del Régimen Especial Transectorial, creado por la Ley N° 28736, Ley PIACI¹⁹, con el objetivo de garantizar la protección y sobrevivencia de los PIACI. Así, se han creado espacios

Actuación. El plazo venció el 21 de mayo de 2021, sin embargo, hasta el momento de presentación de este informe, enero de 2023, aún no se ha cumplido con dicha tarea.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13.

¹⁸ Huertas, B. (ed.) (2007). *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial*. Copenhague: IWGIA, pág. 11.

¹⁹ Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Publicada en el Diario Oficial El Peruano en mayo de 2006.

territoriales intangibles en donde habitan o se desplazan los PIACI, libres de intervención de terceros, salvo los supuestos previstos en la propia Ley PIACI. Estos espacios han recibido el nombre de Reservas Indígenas²⁰.

Pese a la institucionalidad indicada, existen serias limitaciones para administrar las 7 Reservas existentes y atender la solicitud de creación de 4 que están en nivel de solicitud. Esto se refleja en el hecho de que, de las 7 Reservas Indígenas y Territoriales existentes, solo una cuenta con un Comité de Gestión de Protección vigente²¹, y que en más de una ocasión las organizaciones indígenas han cuestionado la ausencia o insuficiencia de agentes de protección o la falta de infraestructura en los puestos de control. Esto es grave más aún porque existen denuncias de la existencia de pistas de aterrizaje de narcotráfico dentro del ámbito o cercano a Reservas Indígenas como Kakataibo, Murunahua e Isconahua.

Pese a lo antedicho, existe un contexto adverso que viene tomando fuerza y que niega la existencia de los PIACI, atribuyéndole a los intereses de oenegés y grupos opositores al desarrollo. La materialización de estas iniciativas legislativas, respaldadas por el Gobierno Regional de Loreto y autoridades congresales, se ha reflejado en el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR, presentado en noviembre de 2022, que pretende modificar la Ley PIACI, bajo argumentos que desconocen la institucionalidad y normativa vigente, así como obligaciones internacionales a las que el Estado peruano se encuentra sujeto.

El principal riesgo que conlleva este proyecto de Ley consiste en que pretende incluir en las funciones de los Gobiernos Regionales la creación y mantenimiento de las Reservas Indígenas existentes, y de aquellas que se encuentran en nivel de solicitud. Desconociendo que la rectoría ejercida por el Viceministerio de Interculturalidad da cuenta de la importancia de contar con una entidad técnica e imparcial, distinto de un escenario en el que los Gobiernos Regionales que tienen evidentes intereses por el desarrollo económico de su región por encima de la protección de los PIACI, impulsen iniciativas en esa línea y menoscaben la creación, gestión y existencia de las Reservas PIACI²².

²⁰ Existen dos (2) Reservas Territoriales, que es la denominación utilizada antes de la entrada en vigor de la Ley PIACI que incorpora el término Reserva Indígena.

²¹ Conforme Memorando N° 000042-2022-DACI/MC, del 16 de mayo de 2022. Al cual pudimos acceder mediante una solicitud de acceso a la información Pública.

²² Esto ha sido establecido por el Tribunal Constitucional peruano en la sentencia recaída en el Exp. N° 04968-2014-PHC/TC, cuando ha señalado que “[e]xiste imparcialidad cuando no hay razones suficientes para sostener que el órgano decisor tiene un interés subjetivo con el asunto que está llamado a heterocomponer o resolver, o que no guarda equidistancia respecto de las partes en oposición” (párr. 71). De ese modo, resulta evidente que, en aras de salvaguardar la supervivencia e integridad física, psicológica y cultural de los PIACI, y sus medios de vida, las decisiones que impacten directamente en sus derechos no pueden ser adoptadas por instituciones con claros intereses en el desarrollo de actividades económicas.

El segundo aspecto más preocupante con el Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR es que su Quinta Disposición Final establece la suspensión de “toda acción relacionada con el reconocimiento de la existencia de los PIACI, así como del otorgamiento de categoría de reservas indígenas”. Esto es, la suspensión de los procesos de creación de Reservas Indígenas en curso, que precisamente presentan superposiciones de derechos de terceros, conforme el siguiente detalle:

- Yavarí Mirim (66 concesiones forestales superpuestas que representan 472,965.96 ha);
- Kapanawa (2 concesiones forestales superpuestas que representan 11,153.22 ha);
- Napo Tigre (Lote 39, área superpuesta es 79,163.94 ha, y, Lote 67, área superpuesta es 101,931.01 ha);
- Atacuari (concesiones forestales superpuestas que representan 108,326.96 ha).

El proyecto de ley plantea “adicionar el análisis económico dentro del estudio adicional detallado”, lo cual va en la línea de permitir que el Estado desarrolle “proyectos de inversión pública social y de conectividad en el marco de los planes de desarrollo, de tal manera que logre tener opciones de competitividad”. Es claro que las menciones textuales antedichas dan cuenta de una tensión irresoluble entre la garantía de derechos PIACI y el impulso de actividades económicas en los mismos ámbitos territoriales. Jurídicamente, los impulsores de esta propuesta no deben perder de vista las fuentes internacionales vinculantes y referenciales que posicionan a la garantía de los principios de no contacto y autodeterminación como elementos indispensables para evitar la extinción de los PIACI. Tampoco debe olvidarse que el artículo 59 de la Constitución Política peruana reconoce la libre iniciativa privada, pero también reconoce que esta debe ejercerse sin desmedro de la salud, en este caso, asociada al propio derecho a la vida de los PIACI²³.

²³ Mayor detalle puede encontrarse en el *Análisis Técnico-Legal del Proyecto de Ley N° 3518/2022-CR, que modifica la Ley 28736, Ley PIACI*. Elaborado por DAR, ORAU y PROPURUS. Disponible en el siguiente enlace: https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2023/01/Analisis-de-PL-3518_PIAI-2.pdf

4. Conclusiones.

- El derecho a la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas. En esa medida, se debe recomendar al Estado peruano la adecuación de la normativa nacional en dicha materia, a los estándares internacionales mencionados en la Sentencia de Acción Popular 29126-2018 de la Corte Suprema de Justicia de la República, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente.
- Implementar y difundir la Sentencia de Acción Popular 29126-2018 de la Corte Suprema de Justicia de la República, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Para ello es importante que exista una hoja de ruta elaborada entre el Estado y los pueblos indígenas, que incluya procesos de difusión y capacitación a funcionarios del Estado, y operadores de Justicia.
- El derecho a la libre determinación tiene como una de sus principales expresiones el derecho a la consulta. En esa medida, los protocolos de consulta previa elaborados por los pueblos indígenas, como muestras de su aporte al ejercicio del derecho, deben ser reconocidos e incorporados en el marco legal actual. Esto como ejercicio de su libre determinación.
- El Estado peruano debe realizar una evaluación de sus políticas, planes y programas para el saneamiento físico y legal de los territorios indígenas. Debe promover un espacio amplio y participativo para identificar los problemas y propuestas de solución para atender la brecha en la demanda territorial indígena.
- El Estado debe iniciar un diálogo con las experiencias de Gobiernos Territoriales Autónomos Indígenas para identificar caminos que permitan el reconocimiento de los territorios ancestrales, fortaleciendo la gestión colectiva, y garantizando la protección de los mismos.
- El Estado peruano debe comprender que las amenazas y asesinatos de defensores ambientales tiene una relación directa con la inseguridad jurídica sobre sus territorios, y que su atención debe trascender de una mirada individual, para pasar a una de carácter colectivo. Del mismo modo, debe comprenderse que para la protección efectiva y el acceso a la justicia, se requiere la intervención de instituciones estatales más allá del Poder Ejecutivo, tales como las Fiscalías Especializadas en Derechos Humanos, Ambientales, y de Crimen Organizado, así como de dotar de suficiente presupuesto para el desarrollo de las investigaciones.
- El Estado peruano debe asegurar la protección de los PIACI ante contactos forzados que puedan generarse producto de iniciativas de actividades económicas extractivas y proyectos de infraestructura, o favorecidas por iniciativas legislativas como el PL 3518/2022-CR antes analizado. Es necesario que el Viceministerio de Interculturalidad lidere una respuesta técnica y objetiva que contribuya con la protección y no regresividad en los derechos PIACI. Del mismo modo, se debe monitorear las Reservas PIACI existentes, así como aquellos espacios geográficos solicitados para la creación de nuevas Reservas, ante las reiteradas denuncias de organizaciones indígenas como ORAU sobre la presencia de actividades relacionadas con el narcotráfico dentro de las mismas, o en sus ámbitos de influencia.

5. Preguntas.

- ¿Cuál es la estrategia para la implementación de la sentencia 29126-2018-LIMA de la Corte Suprema de Justicia de la República Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, que corrige el Reglamento de la Ley de Consulta Previa?
- ¿El Estado puede incorporar los protocolos de consulta previa elaborados por los pueblos indígenas, como parte del procedimiento e implementación del derecho?
- ¿Cuál es la situación sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas y comunidades del Perú?, ¿cuántas están tituladas?, ¿cuáles son los problemas respecto a la superposición de otros derechos?
- ¿Cuál es la estrategia nacional para la lucha contra el crimen organizado, específicamente relacionado con economías ilícitas que afectan territorios indígenas?
- ¿Qué medidas de articulación con otros poderes y organismos constitucionalmente autónomos ha previsto para asegurar una protección efectiva de las personas defensoras ambientales?
- ¿Cuál es su estrategia para coordinar con otros poderes estatales como el Congreso de la República para evitar la aprobación de iniciativas que menoscaben la institucionalidad de protección de los PIACI?
- ¿Qué medidas ha previsto para la protección de las Reservas PIACI existentes, así como aquellas en proceso de creación, ante las denuncias sobre la existencia de actividades ilícitas en su interior o en zonas aledañas?